

### Das Versöhnungsabkommen zwischen Fatah und Hamas von Oktober 2017: Chancen für eine Überwindung der humanitären Krise im Gaza-Streifen und seine dauerhafte Öffnung

Asseburg, Muriel

Veröffentlichungsversion / Published Version

Stellungnahme / comment

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Asseburg, M. (2017). *Das Versöhnungsabkommen zwischen Fatah und Hamas von Oktober 2017: Chancen für eine Überwindung der humanitären Krise im Gaza-Streifen und seine dauerhafte Öffnung*. (SWP-Aktuell, 73/2017). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-55029-5>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

#### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

## Das Versöhnungsabkommen zwischen Fatah und Hamas von Oktober 2017

Chance für eine Überwindung der humanitären Krise im Gaza-Streifen und seine dauerhafte Öffnung

*Muriel Asseburg*

Zehn Jahre nach der gewaltsamen Machtübernahme durch die Hamas im Gaza-Streifen und nach mehreren gescheiterten Versuchen, die innerpalästinensische Spaltung zu beenden, zeichnet sich im Herbst 2017 eine Annäherung zwischen Fatah und Hamas ab. Im September gab die Hamas-Führung die Auflösung ihres im März geschaffenen Verwaltungskomitees bekannt; damit machte sie den Weg frei zur Übernahme der Regierung im Gaza-Streifen durch die Palästinensische Autorität (PA). Mitte Oktober einigten sich Vertreter von Hamas und Fatah unter ägyptischer Vermittlung auf ein Versöhnungsabkommen. Auch wenn hohe Hürden einer Zusammenführung der Sicherheitsapparate, einer Einheitsregierung, der Rückkehr zum demokratischen Prozess und einer umfassenden Aussöhnung entgegenstehen: Die Chance, dass die Annäherung eine weitere kriegerische Auseinandersetzung verhindert und zumindest Fortschritte für die Bevölkerung im krisengeschüttelten Gaza-Streifen bringt, ist gegenüber bisherigen Versöhnungsbemühungen deutlich gestiegen. Deutschland und seine Partner in der EU sollten die positive Dynamik stärken, eine dauerhafte Verbesserung der Situation durch praktische Schritte unterstützen und auf eine umfassende Überwindung der innerpalästinensischen Spaltung hinwirken.

Konkret einigten sich die beiden größten palästinensischen Bewegungen, Fatah und Hamas, am 12. Oktober 2017 auf: die Übernahme der Kontrolle über die Grenzübergänge des Gaza-Streifens durch die Palästinensische Autorität zum 1. November 2017, die Übernahme der Regierungsverantwortung im Gaza-Streifen durch die PA zum 1. Dezember 2017 sowie eine Eingliederung der Hamas-Angestellten (rund 40 000, da-

von etwa die Hälfte im zivilen, die Hälfte im Sicherheitsbereich) zum 1. Februar 2018. Darüber hinaus sollen eine Umstrukturierung des Sicherheitsapparates und weitere Maßnahmen zur Aussöhnung diskutiert werden. Am 21. November soll das Abkommen in Kairo auch von den kleineren palästinensischen Parteien unterzeichnet werden; in der ersten Dezemberwoche will man dort eine gemeinsame Bestands-

aufnahme des bisher Erreichten vornehmen und weitere Schritte besprechen.

Als Basis und Referenzdokument der Übereinkunft dient das in Kairo im Mai 2011 geschlossene Abkommen zwischen den palästinensischen Fraktionen. Die Lehren aus dem Scheitern bisheriger Abkommen haben bewirkt, dass dieses Mal zunächst nur jene Schritte umgesetzt werden sollen, bei denen sich ein Konsens erzielen ließ – während man Maßnahmen, die politischen Sprengstoff bergen, erst in einer künftigen Phase diskutieren und implementieren will. So sind weitere im Abkommen von 2011 vorgesehene Maßnahmen erst einmal aufgeschoben worden – wie die Bildung einer Einheitsregierung, die Reaktivierung des Palästinensischen Legislativrates, die Durchführung von Parlaments- und Präsidentschaftswahlen, der Beitritt der Hamas zur PLO sowie die Reform von Strukturen und Programm der PLO. Erst diese Schritte aber würden die politische Spaltung tatsächlich überwinden.

### **Gestiegene Chancen**

Damit ist es deutlich zu früh, um von einer Überwindung der innerpalästinensischen Spaltung oder gar einer umfassenden Aussöhnung zu sprechen. Auch die Umsetzung der konkreten Vereinbarungen dürfte sich alles andere als einfach gestalten. Nicht nur sind die Beziehungen zwischen Hamas und Fatah nach wie vor von Konkurrenz und großem Misstrauen geprägt. Auch haben sich in den letzten zehn Jahren zwei parallele Verwaltungen, Justizsysteme und Sicherheitsapparate in den palästinensischen Gebieten herausgebildet. Der rechtliche Rahmen, ohnehin durch unterschiedliche Rechtstraditionen geprägt, hat sich durch Dekrete des Präsidenten auf der einen und Gesetze des Rumpfparlaments in Gaza auf der anderen Seite weiter auseinanderentwickelt (zu den Auswirkungen der innerpalästinensischen Teilung vgl. SWP Comments 42/2017).

Dennoch sieht es derzeit so aus, als ob die am 12. Oktober beschlossenen Verein-

barungen umgesetzt werden. Direkt nach Unterzeichnung des Abkommens sind unter Anleitung des ägyptischen Geheimdienstes konkrete Schritte zur Übernahme der administrativen Verantwortung durch die PA im Gaza-Streifen und für die Entsendung der Präsidentengarde an die Grenzübergänge (vorgesehen ist ein Kontingent von 3000 Personen) ergriffen worden. Schon in der Vergangenheit entstanden mit Schweizer Unterstützung konkrete Pläne für den Umgang mit den Angestellten im öffentlichen Sektor; diese Ausarbeitungen sollen nun durch ein entsprechendes Komitee umgesetzt werden. Entscheidende Faktoren für die gestiegenen Aussichten auf eine Implementierung des Abkommens sind die veränderte Interessenlage bei der Hamas und beim palästinensischen Präsidenten, eine aktive Rolle Ägyptens bei Umsetzung der Vereinbarungen sowie ein grünes Licht seitens der USA und Israels.

### **Realpolitische Haltung der Hamas**

In der Hamas hat seit ihrer Beteiligung zunächst an Kommunal- (2004/2005), dann auch an Parlamentswahlen (2006) – in dem durch die israelisch-palästinensischen Oslo-Abkommen der 1990er Jahre definierten Rahmen, der damit zumindest faktisch anerkannt wurde – und mit der Übernahme von Regierungsverantwortung ab 2006 zunehmend eine realpolitische Strömung die Oberhand gewonnen. Ihre Vertreter sind mittlerweile zu der Einsicht gelangt, weder die Besatzung noch die Blockade des Gaza-Streifens militärisch und im Alleingang beenden zu können. Dies nimmt auch die Stimmung der kriegsmüden Bevölkerung im Gaza-Streifen auf, deren Priorität bei der konkreten Verbesserung der Lebenswirklichkeit und einer Überwindung der palästinensischen Spaltung liegt. Auch ist der Hamas-Führung klargeworden, dass ein Regieren unter den Bedingungen von israelisch-ägyptischer Blockade, weitgehender internationaler Isolierung sowie Sanktionsmaßnahmen seitens der PA nicht erfolgreich sein kann und ihre Popularität

stark beeinträchtigt. Zudem hat die Konzentration auf alltägliches Krisenmanagement dazu geführt, dass die nationalen Ambitionen in den Hintergrund gerieten.

Zu diesen Einsichten hat sicherlich beigetragen, dass sich der Handlungsspielraum der De-Facto-Regierung in Gaza während der letzten Jahre weiter verengt hat. Seit der Machtübernahme von Abdelfattah al-Sisi in Ägypten Mitte 2013 wurde der umfangreiche Handel durch Tunneln unter der Grenze zwischen Ägypten und dem Gaza-Streifen fast vollständig unterbunden. Damit ist eine wichtige Einnahmequelle der De-Facto-Regierung in Form der Besteuerung des Tunnelhandels weggebrochen. Katar, in den letzten Jahren Hauptsponsor von großen Infrastruktur-Projekten im Gaza-Streifen, hat seine Unterstützung merklich zurückgefahren, seit es im Juni 2017 durch das unter anderem von Saudi-Arabien, den Vereinigten Arabischen Emiraten (VAE) und Ägypten verhängte Embargo auch unter Druck geriet, sich von der Hamas zu distanzieren (zur Katar-Krise vgl. SWP-Aktuell 44/2017). Strafmaßnahmen, die Ramallah in Reaktion auf die Einrichtung des Verwaltungskomitees im März 2017 ergriff, führten dazu, dass sich die humanitäre Krise im Gaza-Streifen dramatisch zuspitzte. Zu den Sanktionen gehörten etwa die Kürzung der Gehälter von PA-Angestellten, die Einschränkung von Zahlungen für von Israel gelieferte Elektrizität und die Reduzierung von Gesundheitsleistungen für die Bevölkerung in Gaza.

Vor diesem Hintergrund sieht die Hamas-Führung nunmehr einen einzigen Weg, um eine positive Trendwende einzuleiten und weiterhin eine wichtige Rolle in der palästinensischen Politik zu spielen: Aussöhnung mit Ramallah, Verzicht auf die alleinige Regierungsverantwortung in Gaza und Wiederannäherung an die ägyptische Führung, die die Hamas 2015 als Terrororganisation eingestuft und sämtliche Aktivitäten der Bewegung in Ägypten verboten hatte.

Trotz seines fortgesetzt radikalen Diskurses gegenüber Israel steht Yahya Sinwar,

der nach 22-jähriger Haft in Israel im Zuge des Gilad-Shalit-Gefangenenaustauschs von Oktober 2011 freigekommen war und im Februar 2017 zum Vorsitzenden der Hamas im Gaza-Streifen gewählt wurde, für diesen pragmatischen Kurs. Lokale Beobachter sind sich einig, dass Sinwar fest entschlossen ist, ihn umzusetzen. Dabei hilft ihm, dass er aus dem militärischen Flügel der Hamas, den Izz-al-Din-al-Qassam-Brigaden, stammt und diese hinter sich weiß.

Gleichzeitig ist mit der Wahl von Ismail Haniyeh zum Vorsitzenden des Hamas-Politbüros (als Nachfolger von Khaled Meshal) im Mai 2017 das Zentrum der Entscheidungen – und damit der Interessenschwerpunkt – von Katar nach Gaza zurückgekehrt. Auch die Wahl von Saleh al-Arouri, nunmehr im Libanon ansässiger Repräsentant der West-Bank-Hamas, zum stellvertretenden Vorsitzenden des Politbüros Anfang Oktober 2017 verweist darauf, dass in den Entscheidungsgremien der Hamas die Repräsentanten der palästinensischen Gebiete gegenüber jenen der Diaspora an Gewicht gewonnen haben. Arouri, der ebenso aus dem militärischen Flügel kommt, hat für die Hamas das Aussöhnungsabkommen mit der Fatah unterzeichnet.

### **Präsident Abbas unter Druck**

Präsident Mahmud Abbas ist vor allem durch drei Entwicklungen der letzten Monate unter Druck geraten, die Versöhnungsbemühungen gegenüber der Hamas dieses Mal ernsthaft zu betreiben. Erstens sind seine Popularitätswerte in Umfragen mittlerweile dramatisch niedrig, insbesondere im Gaza-Streifen. So sprachen sich in einer Umfrage des Palestinian Center for Policy and Survey Research (PSR) Mitte September 2017 rund zwei Drittel der Befragten für einen Rücktritt des Präsidenten aus; im Gaza-Streifen waren es sogar rund 80 Prozent. Würde Abbas bei Präsidentschaftswahlen gegen Hamas-Chef Haniyeh antreten, würde Letzterer mit 50 Prozent – gegenüber 42 Prozent für den Amtsinhaber – gewinnen. Auch hat Abbas' Fatah-Partei

vor allem im Gaza-Streifen drastisch an Zustimmung verloren. Sie steht nun bei 28 Prozent, während sie Anfang des Jahres noch 40 Prozent Unterstützung hatte.

Zweitens kam es seit Sommer 2017 zu einer von Ägypten und den VAE unterstützten Annäherung zwischen der Hamas und Fatah-Renegat Mohammed Dahlan, dem ehemaligen Chef der präventiven Sicherheit im Gaza-Streifen. Damit ist einer der wichtigsten Konkurrenten des Präsidenten auf die politische Bühne zurückgekehrt. Dahlan war auf Seiten der Fatah der Hauptverantwortliche für die innerpalästinensischen Zusammenstöße, die im Juni 2007 nahezu 400 Tote forderten, das Experiment der palästinensischen Einheitsregierung – die erst im März des Jahres etabliert worden war – beendeten und die Spaltung der palästinensischen Gebiete in zwei Territorien mit konkurrierenden Regierungen einleiteten (vgl. ausführlich SWP-Aktuell 35/2007). Im Juni 2011 wurde Dahlan unter anderem wegen Vorwürfen der Korruption und des Verrats aus der Fatah ausgeschlossen. Ursächlich für den Ausschluss scheint aber eher gewesen zu sein, dass Dahlan massive Anschuldigungen gegen die Abbas-Söhne Tareq und Yasser erhoben hatte, in Korruption und Erpressung verwickelt zu sein. In der Folge wurde er mehrmals durch Gerichte der PA zu Haft- und Geldstrafen verurteilt.

In den letzten Jahren hat Dahlan mit Hilfe finanzieller Unterstützung der VAE, wo er mittlerweile seinen Hauptwohnsitz hat, die eigene Machtbasis im Gaza-Streifen und in den Flüchtlingscamps in der West Bank und den umliegenden Ländern systematisch ausgebaut. Zwar zeigt er sich, wie von Ägypten gefordert, zu einer Aussöhnung mit dem Präsidenten bereit; gleichzeitig aber treibt er den Aufbau separater Parteistrukturen der »Fatah Reformist and Democratic Party« voran. Dahlans Annäherung an die Hamas hat Abbas' Position weiter unterminiert. So vermittelte Dahlan im Juni 2017 ägyptische Diesellieferungen an Gazas Elektrizitätswerk, womit er die Strafmaßnahmen Ramallahs konterkarierte.

Zudem hat er einen Prozess der gesellschaftlichen Aussöhnung zwischen Hamas und Fatah eingeleitet, in dessen Rahmen Angehörige der in den Auseinandersetzungen 2007 Getöteten Entschuldigung und Entschädigung erfahren. Dieser Prozess macht mittlerweile gute Fortschritte. Laut Umfragen hat sich die Unterstützung für Dahlan im Gaza-Streifen seit Anfang des Jahres auf 23 Prozent mehr als verdoppelt.

Drittens hat sich nicht nur Ägypten hinter die Aussöhnungsbemühungen gestellt. Auch die USA scheinen grünes Licht gegeben zu haben. Denn die Trump-Administration geht davon aus, dass ihr Vorhaben eines »ultimativen Deals« im israelisch-palästinensischen Konflikt nur Erfolg haben kann, wenn der PA-Präsident und PLO-Vorsitzende für die gesamten palästinensischen Gebiete spricht. Washington sieht daher die Übernahme der Regierungs- und Sicherheitsangelegenheiten im Gaza-Streifen durch die PA als ersten Schritt hin zu einem israelisch-palästinensischen Abkommen. Auch weitere Regionalmächte wie Saudi-Arabien haben sich hinter Ägyptens Vermittlungsanstrengungen gestellt. Selbst die israelische Regierung, die daran interessiert ist, Spill-over-Effekte der Krise im Gaza-Streifen einzuhegen, und die Ägypten nicht in den Rücken fallen will, hat der innerpalästinensischen Annäherung keine Steine in den Weg gelegt. Vielmehr signalisierte sie, dass sie den Aussöhnungsprozess nicht stören wird – auch wenn sie betont, sie würde mit einer von der Hamas unterstützten Regierung nicht verhandeln. Damit aber hat Abbas keinen Rückhalt mehr für seine bisherige Blockadehaltung.

### **Ägypten als aktiver Vermittler**

Für die Umsetzung der Versöhnungsvereinbarung wird – wie das bereits für ihr Zustandekommen galt – die aktive Rolle einer dritten Partei entscheidend sein, die die Erfüllung des vereinbarten Zeitplans überwacht und beide Seiten gegebenenfalls unter Druck setzen kann. Ägypten scheint entschlossen, das aktuelle und nunmehr

siebte Versöhnungsabkommen zwischen Fatah und Hamas zum Erfolg zu führen. Dies signalisiert nicht zuletzt die prominente Rolle des ägyptischen Geheimdienstchefs Khaled Fawzi.

Dabei verfolgt die Führung in Kairo drei Hauptinteressen. Erstens geht es ihr darum, die Sicherheitssituation auf dem Sinai in den Griff zu bekommen, die seit Jahren durch bewaffnete Auseinandersetzungen zwischen der ägyptischen Armee und jihadistischen Gruppierungen geprägt ist. Dazu hat sie sich mit der Hamas auf eine enge Kooperation bei der Bekämpfung des grenzüberschreitenden Terrorismus und auf ein aktives Vorgehen gegen Jihadisten im Gaza-Streifen geeinigt. Im Gegenzug stellte sie eine regelmäßige Öffnung des Rafah-Grenzübergangs in Aussicht; zudem ermöglichte sie Hamas-Kadern die Ausreise aus Gaza und eine erneute Präsenz in Ägypten. Die Vermittlung durch Dahlan und dessen Unterstützung durch die VAE waren essentiell, um auf eine Annäherung zwischen Ägypten und Hamas hinzuwirken und die gemeinsamen Interessen – statt wie bisher die Gegensätze – in den Vordergrund zu stellen. Möglich wurde die Annäherung jedoch erst vor dem Hintergrund einer Distanzierung der Hamas von ihrer Mutterorganisation, der Muslimbruderschaft – dem Staatsfeind Nummer eins in Ägypten (vgl. unten zum Politikdokument der Hamas).

Zweitens möchte sich Ägypten – angesichts des signalisierten Engagements der USA für ein israelisch-palästinensisches Friedensabkommen – als unerlässlicher Akteur und Partner und damit als relevante Regionalmacht positionieren. In diesem Zusammenhang betrachtet Kairo das Fatah-Hamas-Abkommen und die innerpalästinensische Annäherung unter seiner Ägide auch als Möglichkeit, den Einfluss Katars und der Türkei in seinem direkten Umfeld zu minimieren und die Beziehungen zu den VAE zu stärken.

Drittens dürfte Ägypten daran gelegen sein, Vorkehrungen für die Nachfolge des über 80-jährigen Abbas zu treffen, um

chaotische Zustände nach dessen Ableben zu verhindern. Vorbeugen will Kairo damit auch etwaigen Maßnahmen Israels in einer solchen Situation (wie einer Annexion von Teilen der West Bank oder einer Veränderung des Status quo auf dem Tempelberg/Haram al-Sharif), die zu weiterer regionaler Destabilisierung führen und die zunehmend enge ägyptisch-israelische Sicherheitskooperation gefährden könnten.

### **Entwaffnung der Hamas?**

Erwartungen, die Hamas würde sich auf eine Auflösung ihres militärischen Flügels einlassen, einen generellen Gewaltverzicht aussprechen oder ihre Beziehungen zum Iran kappen, sind unrealistisch. Denn die Besatzung dauert fort, und das Beispiel der Fatah ist wenig ermutigend. Auch wenn es Letzterer gelungen ist, durch Gewaltverzicht, Anerkennung Israels und Sicherheitskooperation ihre internationale Legitimität zu erhöhen: Fortschritte Richtung Unabhängigkeit oder auch nur eine dauerhafte Verbesserung der Lebensbedingungen konnte sie nicht erzielen.

Gleichwohl hat die Hamas seit den letzten kriegesischen Auseinandersetzungen im Gaza-Streifen 2014 demonstriert, dass sie durchaus in der Lage ist, Widerstandsrhetorik und die Wahrnehmung von Sicherheitsverantwortung unter einen Hut zu bringen. So hat sie – was von Seiten des israelischen Sicherheitsestablishments durchaus positiv vermerkt wird – die Waffenruhe seither eingehalten und andere militante Gruppierungen weitestgehend daran gehindert, Israel zu beschießen oder nach Israel zu infiltrieren.

Nach ihrer Wiederannäherung an Ägypten im Sommer 2017 hat die Hamas begonnen, eine Pufferzone an der Grenze zum Sinai einzurichten und offensiv gegen militante Jihadisten vorzugehen, die zuvor weitgehend ungehindert über die Grenzlinie hinweg agieren konnten. Dabei ist dem israelischen wie auch dem ägyptischen Sicherheitsestablishment durchaus bewusst, dass die Qassam-Brigaden für das

Vorgehen gegen radikale Kräfte im Gaza-Streifen essentiell sind. Zugleich würde ihre Auflösung das Risiko bergen, dass sich ihre Kämpfer zentraler Kontrolle entziehen und radikalen Gruppen zuwenden. Mündlich haben sich Fatah und Hamas im Oktober 2017 wohl auch darauf verständigt, alles zu unterlassen, was ihr Abkommen gefährden könnte. Dies impliziert nicht nur die Fortsetzung der Waffenruhe im Gaza-Streifen, sondern auch den Verzicht auf bewaffnete Angriffe in der West Bank – was bereits seit Sommer 2014 ohnehin der Praxis der Hamas entspricht.

### **Anpassung des politischen Programms**

Die Präambel des Versöhnungsabkommens nennt – entsprechend dem PLO-Programm – als Ziel der nationalen Ambitionen der Palästinenser einen souveränen Staat in den 1967 besetzten palästinensischen Gebieten mit Jerusalem als Hauptstadt und die Rückkehr der Flüchtlinge.

Schon im Mai 2017 hatte die Hamas ein sogenanntes Politikdokument vorgelegt, das aus intensiven und kontroversen Diskussionen in ihren Gremien hervorgegangen war. Es ergänzt die Hamas-Charta von 1988 und dient nunmehr als die offizielle ideologische Plattform der Organisation. Auch wenn sich die Hamas darin nach wie vor als Widerstandsbewegung definiert, das langfristige Ziel der Befreiung »ganz Palästinas« (gemeint ist das Territorium des ehemaligen britischen Mandatsgebiets Palästina) aufrechterhält, keinen generellen Gewaltverzicht leistet und die Legitimität Israels nicht anerkennt: Das Dokument enthält dennoch wichtige realpolitische Akzentverschiebungen. So verortet sich die Hamas im »nationalen (palästinensischen) Konsens«, indem sie einen palästinensischen Staat in den Grenzen von 1967 zumindest als Interimsschritt akzeptiert. Gleichzeitig ist nicht länger von der Zerstörung Israels die Rede.

Zudem wird der israelisch-palästinensische Konflikt nicht mehr als religiöse Aus-

einandersetzung interpretiert. Die Hamas, so hält das Dokument fest, sei nicht Juden feindlich gesinnt, sondern lehne lediglich Zionismus und Besatzung ab. Sie erkennt die PLO als nationalen Rahmen des palästinensischen Volkes und die Rolle der PA an – auch wenn sie die Oslo-Abkommen auf Basis einer völkerrechtlichen Argumentation ablehnt. Das Dokument enthält ferner keine Hinweise mehr auf eine Verbindung zur Mutterorganisation der Hamas, der Muslimbruderschaft, betont die nationale Zielsetzung der Bewegung und wendet sich gegen eine Einmischung in innere Angelegenheiten anderer Staaten – ein deutliches Signal an Ägypten.

### **Politikempfehlungen**

In wichtigen Dimensionen des Aussöhnungsprozesses ist bislang keine Einigkeit zwischen Hamas und Fatah erzielt worden. Die Zusammenführung der Apparate unter Leitung der PA wird ein schwieriges Unterfangen. Darüber hinaus stehen einer umfassenden Versöhnung hohe Hürden im Weg. Insbesondere dürfte die Motivation, sich Wahlen zu stellen, für den palästinensischen Präsidenten und seine Fatah-Partei angesichts mangelnder Popularität und der innerparteilichen Spaltung gering sein. Auch eine Aufnahme der Hamas in die PLO, deren Reform und eine Anpassung des PLO-Programms würden – vor dem Hintergrund des gescheiterten Oslo-Prozesses – Sprengstoff bergen.

Gleichzeitig haben die regionalen Dynamiken Fatah und Hamas bzw. die Regierungen in Ramallah und Gaza unter Druck gesetzt, aufeinander zuzugehen. Ägypten scheint entschlossen, das Abkommen zwischen Fatah und Hamas vom 12. Oktober 2017 zum Erfolg zu führen. Das eröffnet die Chance, eine weitere kriegerische Auseinandersetzung im Gaza-Streifen zu verhindern, die dortige humanitäre Krise zu bewältigen und die Basis für eine nachhaltige Wirtschaftsentwicklung zu legen. Ob es gelingt, darüber hinaus die innerpalästinensische Spaltung zu überwinden, wird maßgeblich

vom Verhalten der regionalen Akteure (insbesondere Ägypten und Israel) und der internationalen Gemeinschaft (vor allem den USA und der EU) abhängen.

Deutschland und seine Partner in der EU sollten die innerpalästinensische Annäherung aktiv unterstützen und allen Seiten ein Interesse am Gelingen signalisieren, statt lediglich die kommenden Entwicklungen abzuwarten. Schließlich haben sie die Palästinenser seit 2007 regelmäßig zur Überwindung der Spaltung aufgerufen. Palästinensische Einheit ist zudem eine Voraussetzung für die Rückkehr zum demokratischen Prozess in den palästinensischen Gebieten, für den Erhalt der Option einer Zwei-Staaten-Regelung und für die Legitimation eines palästinensischen Verhandlungsteams in künftigen Verhandlungen.

Das heißt zunächst, klar die Erwartung an die Palästinenser zu kommunizieren, dass sie die Erfüllung der vorgesehenen Schritte entsprechend dem Zeitplan und dem Geist des Abkommens umsetzen, und an Israel, die Bemühungen nicht zu torpedieren. Dazu gehört auch die vom palästinensischen Präsidenten in Aussicht gestellte Rücknahme der Strafmaßnahmen gegenüber dem Gaza-Streifen, die wichtig ist, um eine rasche Verbesserung der Situation für die dortige Bevölkerung zu erreichen.

Darüber hinaus gilt es dazu beizutragen, dass konkrete Schritte der Vereinbarung, etwa die Zusammenführung des öffentlichen Sektors, nicht an Ressourcenmangel scheitern. In diesem Sinne sollten die Europäer in enger Koordination mit Ägypten, der Schweiz und arabischen Gebern die Angestelltegehälter für die kommenden Monate sicherstellen. In einem nächsten Schritt wird es darum gehen, Pläne auszuarbeiten, die gewährleisten, dass eine Verschlinkung des überdimensionierten öffentlichen Apparats keine Verlierer hervorbringt, sondern parallel zur Schaffung von Arbeitsplätzen in der Privatwirtschaft erfolgt. Zudem sollten angemessene Abfindungs- und Pensionierungsregelungen gefunden werden.

Deutschland und die EU-Partner sollten ebenso ihre Erwartung zum Ausdruck bringen, dass die innerpalästinensische Versöhnung über den Weg von Wahlen und einer Wiederherstellung effektiver Gewaltenteilung zurück zum demokratischen Prozess führt (wie in der Präambel des Versöhnungsdokuments postuliert). In diesem Zusammenhang sollten sie nicht nur technische Unterstützung für die Durchführung und Beobachtung von Wahlen anbieten. Sie sollten vor allem auch versuchen, die US-Administration an Bord zu holen, um die politischen Bedingungen für Wahlen zu gewährleisten. Das bedeutet insbesondere, auf Israel einzuwirken, freie, faire und kompetitive Wahlen – wenn auch unter den einschränkenden Bedingungen fortdauernder Besatzung – auch in Ost-Jerusalem und der West Bank zuzulassen.

Gleichfalls sollten die Europäer unzweideutig ihre Bereitschaft zur Kooperation mit einer Konsensregierung, die von Fatah und Hamas unterstützt wird, bzw. mit einer künftigen Regierung der nationalen Einheit signalisieren. In diesem Zusammenhang sollten sie keine neuen Bedingungen stellen, sondern an dem festhalten, was sie bereits in den Ratsschlussfolgerungen von Mai 2011 und Juli 2014 als Bedingungen für Kooperation formuliert haben – nämlich dass die palästinensische Regierung sich an bisherige Verträge mit Israel gebunden fühlt, auf Gewalt verzichtet und Israels Existenzrecht anerkennt.

Deutschland sollte darüber hinaus im Verbund mit gleichgesinnten europäischen Ländern den realpolitischen Trend in der Hamas durch eine Lockerung der »no contact policy« stärken, die vom Nahostquartett (USA, Russische Föderation, EU und Vereinte Nationen) nach den palästinensischen Wahlen 2006 beschlossen wurde. Auch wenn die Europäer die Hamas weiterhin als terroristische Organisation einstufen, verbietet dies nicht den politischen und zivilgesellschaftlichen Austausch. Dabei sollte die Ausweitung von Kontakten nicht von unrealistischen Bedingungen oder Lippenbekenntnissen abhängig ge-



macht werden. Sie sollte auch nicht auf Kosten des Dialogs mit Vertretern anderer palästinensischer Parteien erfolgen, sondern vorzugsweise im Rahmen überparteilicher Delegationen (etwa gemischter Parlamentariergruppen) und durch die Einbindung von moderaten Vertretern der Bewegung in zivilgesellschaftliche Dialoge. Wichtige Themen solcher Kontakte wären neben der Umsetzung der Versöhnungsvereinbarung auch die Verbesserung der Menschenrechtslage und die Ausweitung des Handlungsspielraums der Zivilgesellschaft.

Deutschland und die anderen Mitgliedstaaten der EU sollten das Versöhnungsabkommen als Chance begreifen, die humanitäre Krise im Gaza-Streifen zu überwinden und die Rahmenbedingungen dort so zu verändern, dass ein umfassender Wiederaufbau, eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung und ein Angehen der gravierenden Umweltprobleme möglich werden. Dazu ist es notwendig, die Blockade aufzuheben und dauerhaft Bewegungsfreiheit für Personen und Güter zu ermöglichen. Die Europäer sollten in diesem Zusammenhang Beiträge anbieten, um die Bedürfnisse der Bevölkerung im Gaza-Streifen und die Sicherheitsanliegen Israels unter einen Hut zu bringen – etwa durch die erneute Entsendung von Beobachtern und das Training von Grenzbeamten im Rahmen einer Grenzmission, durch die Lieferung von Durchleuchtungsgeräten für Warenexporte etc. Als ersten Schritt sollte Deutschland in enger Absprache mit Ägypten seine guten Dienste anbieten, um einen Gefangenenaustausch und einen langfristigen Waffenstillstand zwischen Israel und der Hamas zu vermitteln.

Nicht zuletzt gilt es, die auf Verbesserung der konkreten Situation im Gaza-Streifen zielenden Maßnahmen in eine europäische Politik einzubinden, die auf eine Beendigung der Besatzung der palästinensischen Gebiete und auf eine israelisch-palästinensische Konfliktregelung ausgerichtet ist (für konkrete Maßnahmen vgl. ausführlich SWP-Aktuell 61/2017).

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2017  
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung der Autorin wieder

**SWP**  
Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-100  
[www.swp-berlin.org](http://www.swp-berlin.org)  
[swp@swp-berlin.org](mailto:swp@swp-berlin.org)

ISSN 1611-6364